



**URT-DJR-00843**

Bogotá, D.C.,

Honorables Magistrados  
SALA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ  
Correo Electrónico:  
Bogotá D.C.

**ASUNTO:** ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL

**ACCIONANTE:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS– UAEGRTD

**ACCIONADOS:** JUZGADO SEGUNDO CIVIL ESPECIALIZADO EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE IBAGUÉ

MARÍA DEL MAR CHAVES CHAVARRO, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía No. 34.321.453, como Directora Jurídica de Restitución (E) mediante Resolución No. 00714 de 2021 de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - UAEGRTD - adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en mi calidad de apoderada general para la representación judicial y extrajudicial de la entidad, de acuerdo con la Resolución N.º 00248 de 2020, me dirijo a su despacho en aras de entablar acción de tutela contra providencia judicial.

Antes de comenzar con la exposición de fundamentos y argumentos de la presente acción constitucional, debo manifestar que la orden tercera dictada en la audiencia del 18 de agosto de 2021 por el Juzgado Segundo Civil Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué, padece de defecto sustantivo al inaplicar los artículos 160 y 161 de la Ley 1448 de 2011 y al realizar una interpretación equivocada del principio de la colaboración armónica, tal como se explicará detalladamente en los siguientes acápite:



GD-FO-14  
V.7



El campo  
es de todos

Minagricultura

**Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central**

Carrera 13A No. 29-24 (Pisos del 8 al 13) - Teléfonos (571) 3770300, 4279299 – Línea Gratuita Nacional: 01 8000 124212

Bogotá, D.C., - Colombia

[www.restituciondetierras.gov.co](http://www.restituciondetierras.gov.co) Síguenos en: @URestitucion

**CUESTION PREVIA: DE LA RELEVANCIA DE LA PRESENTE ACCION PARA  
DEFINIR EL ALCANCE NORMATIVO DEL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN  
ARMONICA.**

Por antonomasia, los principios son mandatos de optimización. Así lo ha señalado la jurisprudencia<sup>1</sup> y la doctrina<sup>2</sup> de forma que su interpretación es abierta y amplia, no obstante, no puede desbordar o contradecir otros mandatos de igual o mayor jerarquía establecidos en la ley o en la constitución, puesto que de ser así se configuraría un problema de antinomias o colisión de normas.

En criterio de la UAEGRTD, es menester que, por parte de los órganos colegiados de justicia, en su rol de juez constitucional, se examine el límite de la discrecionalidad judicial frente la aplicación del principio de la colaboración armónica, puesto que, en criterio de la Entidad, el mismo debe interpretarse de forma sistemática teniendo en cuenta otras disposiciones normativas, como lo son: el principio de seguridad jurídica y el principio del debido proceso.

A consideración de esta Entidad, el juez censurado transgrede el principio de seguridad jurídica cuando requiere a una Entidad pública realizar funciones que desbordan el marco de competencia señalado expresamente en la ley. De igual manera, se violenta el principio del debido proceso, puesto que las órdenes emitidas no se acompasan con las funciones y procedimientos establecidos legalmente para la materialización de los derechos. Esta circunstancia, toma por sorpresa a las entidades que se encuentran ante una imposibilidad jurídica en el acatamiento de tales mandatos.

Es preciso recordar que el principio de colaboración armónica implica que el Juez, en su rol de director del proceso, debe requerir a las entidades para realizar las actuaciones de la cuales sean competentes y cooperar desde su competencia para satisfacer el cumplimiento de las órdenes judiciales en procura de los fines esenciales del estado. Para ello, el legislador estableció en el artículo 160 de la Ley 1448 de 2011, un listado de entidades que conforman el Sistema de Atención para la Reparación a las Víctimas -SNARIV, mientras que en el artículo 161, estableció que la finalidad del SNARIV, es servir de instrumento para la materialización de los derechos reconocidos en la ley 1448 de 2011, entre los cuales se encuentra la restitución de tierras.

<sup>1</sup> Corte Constitucional de Colombia. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra, sentencia C 1287 de 2001.

<sup>2</sup> En la teoría de los derechos fundamentales Robert Alexi, señala: “*Los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas existentes. Por lo tanto los principios son mandatos de optimización. En cambio, las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no. Si una regla es válida, entonces hay que hacer exactamente lo que ella exige. Por tanto, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo posible, tanto en lo fáctico como en lo jurídico. La diferencia entre regla y principios no es de grado, sino cualitativa*”. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, página 86.

Es por esta razón, que en esta oportunidad la UAEGRTD, solicita al juez constitucional definir la presente controversia constitucional y dictar pautas de interpretación del principio de colaboración armónica, de modo que este principio no implique trasgredir las competencias legales de cada entidad. Una decisión al respecto permitiría unificar providencias al respecto.

## HECHOS Y OMISIONES

En mérito de los fundamentos de hecho aquí relacionados, esta Unidad, se permite señalar las consideraciones que motivan la interposición de la presente acción de tutela:

1. El Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué, mediante sentencia de única instancia del 19 de julio de 2016, dentro del proceso con radicado 7300131210022016-00083-00, interpuesto por el solicitante HERNANDO CASTRO SANTOFIMIO, ordenó:

*“PRIMERO: RECONOCER la calidad, de víctimas por desplazamiento en razón del conflicto armado al señor HERNANDO CASTRO SANTOFIMIO, identificado con cédula de ciudadanía No. 5.853.196, y demás miembros de su núcleo familiar, que al momento de la victimización se encontraba conformado por sus hijos YIMER CASTRO MERCHAN, ANDRES CASTRO MERCHAN, YAEDY DAYANA CASTRO MEDINA, y su compañera DALLA MERCHAN CAMACHO y por lo tanto se les protege el derecho fundamental a la restitución de tierras.*

*SEGUNDO: DECLARAR que el señor HERNANDO CASTRO SANTOFIMIO, identificado con cédula de ciudadanía No. 5.853.196, y le señora DALLA MERCHAN CAMACHO, identificada con la C.C. No. 28.613.837, adquirieron por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, el predio denominado "La Isla" con un are? de 4229 metros cuadrados, ubicado en el Departamento del Tolima, Municipio de Ataco, Vereda Balsillas, el cual hace parte de un inmueble de mayor extensión denominado registral y catastralmente "El Porvenir", con matrícula inmobiliaria No. 355-34894 y código catastral No. 00-01-0022-0263-000*

*DECIMO PRIMERO: PERMITIR á los señores HERNANDO CASTRO SANTOFIMIO y DALLA MERCHAN CAMACHO, en su calidad de propietarios del predio "La Isla" con un área de 4229 metros cuadrados, ubicado, en el Departamento del Tolima, Municipio da Ataco, Vereda Balsillas, el cual hace parte de un inmueble 'de mayor extensión denominado registral y catastralmente "El Porvenir", con matrícula inmobiliaria No. 355-34894 y código catastral No. 00-01421022-0263-000, cuya descripción obra en el numeral segundo de este fallo, **realizar el trámite del subsidio de***

*vivienda rural, administrado por el BANCO AGRARIO, el cual se otorgará siempre y cuando cumplan con los requisitos mínimos de ley. Adviértase al BANCO AGRARIO que deberá desplegar tal diligenciamiento en coordinación con el Ministerio de Agricultura, para que una vez presentada la solicitud por los aquí citados se dé prioridad y acceso preferente, con enfoque diferencial. En el mismo sentido se pone en conocimiento de la víctima que este se concede en forma **CONDICIONADA**, es decir, que se aplicará única y exclusivamente con relación al predio aquí descrito, una vez se le otorgue matrícula inmobiliaria y ficha catastral independiente.”*

2. Mediante auto de sustanciación N° 086 de fecha 13 de febrero de 2019, ante la solicitud del beneficiario, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué accedió a la construcción de la vivienda en un área de terreno que hace parte del globo de mayor extensión denominado “BELLA VISTA”, el cual será donada por su padre ELICEO CASTRO RAMIREZ, debido a que la Secretaría de Infraestructura y Planeación de Ataco (Tol) advirtió en un informe que el predio restituido denominado “LA ISLA” presenta un posible riesgo de inundación de la Quebrada “El Chocho”.

En este mismo auto, el despacho no consideró procedente la compensación toda vez que el proyecto productivo ordenado mediante la sentencia precitada ya se encontraba un alto grado de avance. En dicho auto se señaló:

*“PRIMERO: Requerir a la Unidad de Tierras del Tolima, para que preste la colaboración pertinente al Sr. HERNANDO CASTRO SACT. ...-F1M10. para que se protocolice la donación que del predio "Buenavista" le hace su señor padre ELICEO CASTRO RAMÍREZ. y su eventual inscripción.*

*SEGUNDO: Realizado lo anterior, adjuntándose el respectivo certificado de tradición donde conste dicho negocio jurídico. se procederá sobre la autorización del cambio de predio y ejecución de la construcción de vivienda.”*

3. El 11 de marzo de 2019, el profesional adscrito a la UAEGRTD quien funge como apoderado judicial del señor HERNANDO CASTRO SANTOFIMIO informó al despacho lo siguiente:

*“En el caso puntual del señor HERNANDO CASTRO, la petición de cambio de predio fue presentada por voluntad expresa del beneficiario y de acuerdo a lo manifestado por la Alcaldía de Ataco “el predio presenta riesgo de inundación de la quebrada el chocho”. Ante tal circunstancia el honorable despacho accedió a la petición de cambio de predio del beneficiario una vez sea protocolizada la donación. En este sentido se prestará la asesoría al mencionado beneficiario, pero es responsabilidad del mismo beneficiario HERNANDO CASTRO protocolizar y asumir los gastos que conlleve el trámite de donación”.*

4. El 13 de marzo de 2019, el profesional adscrito a la UAEGRTD quien funge como apoderado judicial del señor CASTRO SANTOFIMIO informó al despacho que le brindó toda la asesoría necesaria para que procediera a suscribir el contrato de donación y su protocolización, empero, a la fecha, el beneficiario no ha llevado a cabo dichos trámites. Puntualmente, se le manifestó al despacho:

*“se le entregó toda la asesoría pertinente para el procedimiento relacionado con la donación, expresándole que para realizar una donación de forma correcta y de buena fe, es necesario que lo haga mediante un contrato de donación y éste a su vez, debe constar en escritura pública y según el caso, debe contar con la autorización de un notario. Por tal motivo se le solicito que en la forma más urgente se acercara al notario único de Ataco, el documento de propiedad de su padre, para dar inicio a dicho trámite; de igual forma se le solicitó que una vez inicie la actuación notarial, informe todo lo presentado, para así informarle a su honorable despacho.”*

5. En la audiencia de control post fallo llevada a cabo el pasado 18 de agosto del 2021, el operador Fundación Horizonte Social<sup>3</sup> manifestó dificultades asociadas a la implementación de la vivienda en el predio restituído denominado “LA ISLA”, ubicado en la vereda Balsillas, municipio de Ataco (Tolima), toda vez que iteró que existe un riesgo inminente de que una avenida torrencial destruya la construcción, lo cual constituye un riesgo para la integridad del beneficiario.

En la misma audiencia, el Doctor Orlando López, en representación de la Defensoría del Pueblo, manifestó la necesidad del solicitante para que sea implementado el proyecto de vivienda, por tanto, propuso que este se llevara en el área de terreno el cual hace parte de un globo de mayor extensión denominado “BELLAVISTA”, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 355-43425.

Atendiendo lo anterior, el Juez accionado, accedió a dicha propuesta y autorizó la implementación del proyecto de vivienda en la precitada fracción de terreno, en los siguientes términos

*“SEGUNDO: Se autoriza la implementación del subsidio de vivienda, en la fracción Del solicitante, que hace predio del predio de mayor extensión Buenavista.*

*TERCERO: Se ordena a la Unidad de Tierras-área catastral, realizar un levantamiento topográfico del área ubicada en el inmueble Bella Vista con folio de matrícula inmobiliaria 355-43425, en la cual se va a construir la vivienda, donde esta ejerciendo la posesión el sr. Castro Santofimio. Rindiendo el*

<sup>3</sup> Entidad operadora de la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia, encargada de la gerencia integral del proyecto “Construcción de vivienda nueva VISR centro del país”.



*correspondiente informe en el término de treinta (30) días. El cual deberá estar acompañado de registro filmico y fotográfico*

*CUARTO: Bajo la asesoría del Defensor Público, Dr. Orlando López, se allegue la documentación correspondiente a la autorización de los herederos y conyugue supérstite, en el que se especifique que autorizan la ejecución de la vivienda.*

*QUINTO: A la Fundación Horizonte Social, una vez se alleguen los documentos requeridos se dé inicio a la ejecución de la vivienda.”*

6. El 6 de septiembre de 2021, la UAEGRTD mediante memorial URT-DTTI-04585 solicitó al juez accionado, la ampliación del citado término por 30 días hábiles adicionales debido a las limitaciones para el acompañamiento de la fuerza pública a dichas diligencias las cuales se realizan en terreno.
7. Mediante auto 13 de septiembre de 2021, el Juzgado Segundo Civil del Circuito especializado en restitución de tierras de Ibagué, ordenó:

*“AMPLIESE el término concedido en acta No. 81 del 18 de agosto de 2021, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y/o Abandonadas UAEGRTD, por un término de treinta (30) días, con el fin de que realice el levantamiento topográfico del área ubicada en el inmueble Bella Vista con folio de matrícula inmobiliaria 35543425, en la cual se va a construir la vivienda, donde está ejerciendo la posesión el sr. Castro Santofimio.”*

8. El 14 de octubre de 2021 se llevó a cabo una audiencia de seguimiento de cumplimiento de órdenes, donde, en primer lugar, el Juez tomó la declaración al señor HERNANDO CASTRO SANTOIMIO en torno a la posesión que ejerce sobre la fracción de terreno a donde se ordenó la construcción de la vivienda, la cual hace parte de un globo de mayor extensión denominado “BELLA VISTA”. Por otra parte, le requirió a la Secretaría de Planeación de Ataco (Tol) certificar el riesgo de amenazas de deslizamiento y/o inundación en el predio reseñado, y, finalmente, le ordenó a la Fundación Horizonte iniciar las actividades para la construcción de la vivienda. Asimismo, aclaró que la orden de georreferenciación debe de realizarse sobre el lote de terreno de 400 metros cuadrados y no sobre el globo de mayor extensión.
9. Para esta Unidad, la decisión del 18 de agosto de 2021 configura un defecto sustantivo, dado que desconoce los artículos 160 y 161 de la Ley 1448 de 2011, los cuales determinan las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y su objetivo. Entre estas se encuentra el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a quien el operador judicial debió

direccionar la orden del levantamiento topográfico contenido en el numeral 3 de la citada providencia.

9. El Juzgado Segundo Civil Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué, en la orden tercera dictada en la audiencia del 18 de agosto de 2021, se extralimitó pues ordena a la UAEGRTD realizar acciones que están por fuera de las funciones legales contenidas textualmente en el artículo 105 de la ley 1448 de 2011.

### **CONSIDERACIONES**

Con el ánimo de ilustrar en debida forma la controversia constitucional que aquí se debate, se procederá a sustentar al Despacho, conforme a lo señalado por la Honorable Corte Constitucional, los requisitos de procedibilidad de la presente acción de tutela contra providencia judicial. Dentro de estos, pueden distinguirse unos de carácter general, que habilitan la interposición de la tutela, y otros de carácter específico, que atañen a las especialísimas causales que ha determinado la jurisprudencia para la procedencia de la acción de amparo frente a las decisiones judiciales, razón por la cual, se relacionarán en primera medida los requisitos generales de procedibilidad y en segundo lugar los específicos.

#### **1. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS GENERALES DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.**

La Corte Constitucional en la sentencia C-590 del 8 de junio de 2005, hizo alusión a los requisitos generales y las causales de procedencia extraordinaria de la acción de amparo constitucional contra providencias judiciales, fijando como generales los siguientes requisitos:

##### **a) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional.**

El juzgador constitucional solo tiene competencia para estudiar cuestiones que tengan una clara y marcada importancia constitucional y que afecten de forma gravosa los derechos fundamentales del accionante, so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. En el caso bajo estudio, se observa claramente que el asunto afecta el derecho fundamental al debido proceso de la UAEGRTD. Esto, debido a que, el Juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué incurrió en un defecto sustantivo al valorar indebidamente el ordenamiento jurídico que rige el proceso de restitución de tierras, otorgándole a la UAEGRTD funciones que desbordan la competencia delegada por el legislador.

- b) Que no exista otro medio de defensa eficaz e inmediato que permita precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable.**

En el presente caso, debe recordarse que la ley 1448 de 2011 no estableció el recurso de reposición, ni el recurso de apelación, como vías para impugnar las decisiones judiciales, motivo por el cual la no interposición de dicho recurso no impide la presentación de la acción de amparo. Así lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia T 647 de 2017, al señalar:

*“esta Sala de Revisión encuentra que en el presente caso la acción de tutela es procedente por cuanto se trata de: (i) un proceso de restitución y formalización de tierras, que como ya se señaló previamente, es de carácter especial y único; (ii) el problema jurídico que se pretende resolver con la presente providencia, evidencia precisamente que, se trata de un procedimiento sobre el cual no existe claridad, esto es la norma que se debe aplicar a los emplazamientos para las solicitudes de restitución que están acompañadas por una declaración de pertenencia; (iii) **teniendo en cuenta que, la Ley 1448 de 2011 no prevé la posibilidad de interponer recurso de reposición contra las decisiones que toma el juez de restitución y que por lo tanto no era necesario acudir a dicho recurso (...)**”*

- c) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración.**

El Juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué mediante la orden tercera dictada en la audiencia posfalló del 18 de agosto de 2021 adoptó la decisión hoy cuestionada. Conforme a lo expuesto, ha transcurrido un término razonable y proporcionado desde los pronunciamientos objeto de censura, por lo cual se encuentra satisfecho este requisito.

- d) Cuando se presente una irregularidad procesal debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante**

Es evidente la configuración de esta exigencia dado que la decisión adoptada por el despacho accionado se fundamenta en una irregularidad procesal que, de manera ostensible, viola el derecho fundamental al debido proceso de la UAEGRTD, toda vez que no era viable que el Juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué dicte órdenes a la UAEGRTD que no se encuentren establecidas en la Ley 1448 de 2011, comprometiendo los recursos públicos asignados a esta entidad en actuaciones sobre las que carece de competencia, que como en este caso están relacionadas con el levantamiento topográfico sobre inmuebles distintos a los reclamados en restitución.



**e) El actor debe identificar los hechos que generaron la vulneración de sus derechos fundamentales**

Los hechos se encuentran plenamente identificados conforme quedó desarrollado en los acápites precedentes, por lo tanto, se encuentra satisfecho este requisito.

**f) Que no se trate de sentencias de tutela, porque la protección de los derechos fundamentales no puede prolongarse de manera indefinida.**

La vulneración proviene de la providencia del 18 de agosto de 2021 la cual ordenó a la UAEGRTD realizar actuaciones fuera de las funciones legales establecidas, circunstancia que violenta su derecho al debido proceso.

Cumplidas todas y cada una de las causales genéricas para la procedibilidad de la acción de amparo, se procederá a establecer los requisitos especiales de procedibilidad y a encausarlos en el caso en concreto, los cuales, hacen referencia a la procedencia del amparo solicitado en la presente acción constitucional.

## **2. REQUISITOS ESPECIALES DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN EL CASO EN CONCRETO.**

Según lo ha dispuesto la Honorable Corte Constitucional en sus providencias, al igual que la doctrina, las causales especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, son:

- a) Defecto orgánico.
- b) Defecto procedimental absoluto.
- c) Defecto fáctico.
- d) **Defecto material o sustantivo.**
- e) Error inducido.
- f) Decisión sin motivación.
- g) Desconocimiento del precedente.
- h) Violación directa de la Constitución.

En el caso bajo examen, a juicio de la UAEGRTD, padecen de defecto sustantivo o material la orden tercera dictada en la audiencia del 18 de agosto de 2021, por medio de la cual el Juez Segundo Civil del

Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué ordenó a la UAEGRTD que realice actuaciones por fuera de las funciones legales contenidas en el artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, señalando específicamente que **debía realizar un levantamiento topográfico sobre un inmueble distinto al solicitado en restitución de tierras.**

## 2.1. Defecto material o sustantivo:

La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha señalado que el defecto sustantivo se presenta como consecuencia de que la competencia asignada a los jueces para interpretar y aplicar las normas jurídicas no es completamente absoluta, aunque se funde en el principio de autonomía e independencia judicial. En ese sentido, en la sentencia SU - 632 de 2017 se hizo una importante recapitulación en relación con este defecto, señalando:

*“(...) la Corte ha establecido que el **defecto sustantivo** parte del ‘reconocimiento de que la competencia asignada a las autoridades judiciales para interpretar y aplicar las normas jurídicas, fundada en el principio de autonomía e independencia judicial, no es en ningún caso absoluta. En consecuencia, este defecto se materializa cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto. La jurisprudencia de este Tribunal en diferentes decisiones ha recogido los supuestos que pueden configurar este defecto, así en las sentencias SU-168 de 2017 y SU-210 de 2017, se precisaron las hipótesis en que configura esta causal, a saber:*

- (i) Cuando existe una carencia absoluta de fundamento jurídico. En este caso la decisión se sustenta en una norma que no existe, que ha sido derogada, o que ha sido declarada inconstitucional.*
- (ii) La aplicación de una norma requiere interpretación sistemática con otras que no son tenidas en cuenta y resultan necesarias para la decisión adoptada. (...)*

*(...) Adicionalmente, esta Corte ha señalado que una autoridad judicial puede incurrir en defecto sustantivo por interpretación irrazonable, en al menos dos hipótesis: (i) cuando le otorga a la disposición jurídica un sentido y alcance que esta no tiene (contraevidente); o (ii) cuando le confiere a la **disposición infraconstitucional una interpretación que en principio resulta formalmente posible a partir de las varias opciones que ofrece, pero que en realidad contraviene postulados de rango constitucional o conduce a resultados desproporcionados (...)**<sup>4</sup>. Negrilla fuera del texto.*

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU – 632 de 2017, Doce (12) de octubre de 2017, Magistrado Ponente; Doctor José Fernando Reyes Cuartas, Bogotá D.C.

Al respecto, en criterio de esta Unidad, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué, **al requerir a la UAEGRTD** adelantar un levantamiento topográfico sobre un inmueble distinto al restituido, transgrede el ordenamiento jurídico pues le otorga funciones asignadas a otras entidades, como lo es, una actuación catastral la cual es propia del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en adelante, IGAC.

Desde esa óptica, el Juzgado Segundo Civil del Circuito especializado en restitución de tierras al proferir la decisión objeto de reproche, incurrió en defecto sustantivo, por: **a.** Desconocimiento de los artículos 160 y 161 de la Ley 1448 de 2011 y **b.** Interpretación irrazonable del principio de colaboración armonía establecido en la Ley 1448 de 2011.

A continuación, se procederá a explicar el error judicial en relación con cada una de las hipótesis planteadas:

#### **A. Desconocimiento de los artículos 160 y 161 de la Ley 1448 de 2011.**

En primer lugar, es importante memorar que en virtud de la Ley 1448 de 2011, a la UAEGRTD le fueron conferidas una serie de funciones que configuran el marco de su competencia, entre las que no se encuentran realizar levantamientos topográficos sobre inmuebles que no sean objetos de restitución de tierras.

En efecto, las funciones de la UAEGRTD se encuentran direccionadas al predio solicitado en restitución y no a otros inmuebles, nótese que algunas de las funciones del artículo 105 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, así lo determinaron de forma explícita:

*“ARTÍCULO 105. FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS. Serán funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas las siguientes:*

- 1. Diseñar, administrar y conservar el **Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente** de conformidad con esta ley y el reglamento.*
- 2. Incluir en **el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente**, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro.*
- 3. Acopiar las **pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución** a que se refiere el presente capítulo.*
- 4. **Identificar física y jurídicamente, los predios que no cuentan con información catastral o registral** y ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la consecuente apertura de folio de matrícula a nombre de la Nación y que se les asigne un número de matrícula inmobiliaria.*

5. ***Tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios abandonados en nombre de los titulares de la acción, en los casos previstos en esta ley.***
6. *Pagar en nombre del Estado las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.*
7. *Pagar a los despojados y desplazados las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.*
8. *Formular y ejecutar programas de alivios de pasivos asociados a los **predios restituidos y formalizados.***
9. ***Crear y administrar programas de subsidios a favor de los restituidos o de quienes se les formalicen los predios de conformidad con este capítulo, para la cancelación de los impuestos territoriales y nacionales relacionados **directamente con los predios restituidos** y el alivio de créditos asociados al predio restituido o formalizado.***
10. *Las demás funciones afines con sus objetivos y funciones que le señale la ley”.*

Tal como se lee, las funciones de esta Entidad se encuentran relacionadas únicamente con los predios reclamados en restitución de tierras. Fíjese que así lo señala el numeral 1, al señalar la administración del RTDAF<sup>5</sup> solo sobre predios objetos de restitución, el numeral 2, al estipular la función de certificar los predios inscritos en RTDAF, el numeral 3, que indica la facultad de acopiar las pruebas sobre los predios objeto de despojo y abandono, el numeral 5, al establecer el deber de tramitar los procesos de los predios despojados y abandonados, el numeral 9, el cual establece la facultad de crear programas para los predios objeto de despojo y abandono forzado.

Dichas funciones se encuentran en concordancia con el objetivo de la UAEGRTD, establecido en el artículo 104 de la citada norma, según el cual corresponde a la entidad “*servir de órgano administrativo del Gobierno **Nacional para la restitución de tierras de los despojados** a que se refiere la presente ley*”.

En ese orden de ideas, **salta a la vista el desacierto interpretativo contenido en las providencias censuradas, habida consideración que adjudicó a la UAEGRTD unas competencias (levantamientos topográficos) que no le fueron conferidas por mandato legal, originando una posible extralimitación de funciones (artículo 6 Constitución Política).**

Ahora bien, debe recordarse que los jueces y magistrados gozan de una amplia potestad interpretativa, no obstante, dicha discrecionalidad tiene como límite la Ley. Por este motivo, se predica que el juzgador olvidó dar aplicación al artículo 160 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, disposición que estableció el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, en adelante SNARIV.

---

<sup>5</sup> Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente

Sobre este punto, es menester recordar que en virtud del artículo 69 ibídem, la restitución es un componente de la reparación integral, por lo tanto, sus objetivos y demás disposiciones son plenamente aplicables para los fallos de restitución de tierras. La citada disposición señala:

**“ARTÍCULO 160. DE LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS. El Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas estará conformado por las siguientes entidades y programas: En el orden nacional, por:**

(...)

**27. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi**

(...)”

Por su parte, el artículo 161 estableció los objetivos del Sistema de Atención y Reparación a las Víctimas, entre los que se destacan los siguientes numerales:

*“ 3. Adoptar las medidas de asistencia que contribuyan a restablecer los derechos de las víctimas de que trata la presente ley, brindando condiciones para llevar una vida digna.*

*7. Garantizar la canalización de manera oportuna y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para el cumplimiento de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas en sus niveles nacional y territorial.*

*9. Garantizar la flexibilización de la oferta de las entidades responsables de las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.”*

De lo anterior, es diáfano que todas las entidades que componen el SNARIV, entre ellas el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), deben adoptar planes para la efectivización de los derechos reconocidos en la Ley 1448 de 2011 y utilizar eficientemente los recursos humanos para la materialización de los derechos reconocidos en esta ley, así como flexibilizar sus programas y oferta institucional.

Bajo esa mirada, conviene recordar que el IGAC, es la máxima autoridad catastral en Colombia, motivo por el cual cuenta con recursos humanos, que pueden hacer efectivas las ordenes catastrales para materializar el subsidio de vivienda del señor HERNANDO CASTRO SANTOFIMIO. Particularmente las funciones de esta Entidad, de conformidad con el artículo 6 del Decreto 2113 de 1992, son:

**“ARTÍCULO 60. FUNCIONES DEL INSTITUTO. - De conformidad con lo establecido en el artículo anterior, el Instituto tendrá las siguientes funciones:**

2. Elaborar los mapas y planos militares y la cartografía básica del país en las escalas requeridas para el ordenamiento del territorio urbano y rural; **responder por la creación, mantenimiento y actualización de la información cartográfica básica**, en la forma más conveniente para su utilización por parte del Instituto y por otras entidades que la requieran para el desarrollo de sus funciones;

7. **Ejercer las funciones de autoridad máxima catastral en el país; reglamentar, formar, actualizar y conservar el catastro en el territorio nacional, elaborando el inventario de la propiedad inmueble con sus atributos físicos, económicos, jurídicos y fiscales y expedir las normas que deberán seguir las autoridades locales cuando les correspondan las funciones de formación, actualización y conservación catastrales;**

15. Desarrollar las demás funciones previstas en la Ley, o que le corresponda ejecutar por la naturaleza propia del Instituto y que no estén atribuidas a otras entidades”.

Ahora bien, revisada la orden contenida en la orden tercera dictada en la audiencia del 18 de agosto de 2021, se determinó equivocadamente por parte del Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, la entidad competente para realizar el levantamiento topográfico. Memórese que la orden fue la siguiente:

*“TERCERO: Se ordena a la Unidad de Tierras-área catastral, realizar un levantamiento topográfico del área ubicada en el inmueble Bella Vista con folio de matrícula inmobiliaria 355-43425, en la cual se va a construir la vivienda, donde esta ejerciendo la posesión el sr. Castro Santofimio. Rindiendo el correspondiente informe en el término de treinta (30) días. El cual deberá estar acompañado de registro filmico y fotográfico”*

Esta orden no se acompasa con el ordenamiento precitado, lo que constituye un defecto sustantivo, puesto que como quedo establecido **la UAEGRTD no tiene dentro de sus funciones elaborar levantamientos topográficos a inmuebles distintos a los reclamados en restitución.**

Debe subrayarse, que las funciones de esta entidad se encuentran contempladas explícitamente en la Ley 1448 de 2011, las cuales se itera se encuentran dirigidas exclusivamente hacia el predio solicitado en restitución. Desde esta perspectiva, cuando existan órdenes que recaigan sobre inmuebles distintos, es deber del juez revisar dentro del ordenamiento jurídico, cual es la entidad competente y dictar directamente la orden a la misma. Es decir, en este caso la orden debió ser dirigida al IGAC, por ser una entidad integrante del SNARIV y estar dentro de sus funciones legales y/o reglamentarias dicha actuación.

Este deber de diligencia, se encuentra sustentado en la necesidad de materializar de forma ágil las sentencias de restitución (artículo 91 y 102 de la Ley 1448 de 2011), el rol de director del proceso por parte del juez (art. 43 del CGP), y el ordenamiento jurídico en general que contempla las funciones de cada entidad pública.



Por todo lo anterior, se concluye que existe una falencia al “requerir a la UAEGRTD” para dichas labores, habida consideración que esta entidad no puede dar cuenta de las funciones legales otorgadas a otras entidades. Bajo dichos enunciados se hace necesario que el Juez revise las entidades que hacen parte del SNARIV y requiera el cumplimiento a cada una de ellas.

## **B. Carencia de interpretación sistemática al no tener en cuenta los principios de coherencia externa y colaboración armonía establecidos en la Ley 1448 de 2011**

En este punto, es importante destacar que la ley 1448 de 2011, contiene una serie de normas que permite al operador judicial, dictar órdenes a cada entidad que compone el SNARIV con la finalidad de garantizar el goce, uso y disposición del inmueble restituido. Nótese que el artículo 102 de la citada norma, estableció la competencia pos-fallo, es decir, se estipuló la competencia del juez de restitución para que adopte todas las medidas que sean necesarias para proteger los predios restituidos. En efecto señala la norma:

*“Después de dictar sentencia, el Juez o Magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para **dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias.**”*

Según la providencia reprochada, esta Entidad debe realizar actuaciones que se encuentra fuera del campo de su competencia, invadiendo las funciones propias de otra entidad integrante del SNARIV, como lo es, el IGAC. Por esta razón, se reprocha al juez la ausencia de observancia del artículo 160 que establece las entidades que componen el SNARIV, y la revisión de las funciones propias de tales entidades, puesto que es claro, que lo ordenado debe ser acatado por una entidad distinta a la UAEGRTD.

En ese orden de ideas, es equivocada la forma en que el juez interpretó el principio de colaboración armónica, ya que la orden dictada en la audiencia del 18 de agosto de 2021, produce el desbordamiento de las funciones legales por parte de la UAEGRTD.

Por lo tanto, el juez debió modular sus órdenes y en su papel de director del proceso, debió requerir a cada entidad competente por separado en aras que realice las gestiones propias de su competencia, de igual manera pudo requerirlos para cumplir los objetivos del SNARIV, conforme a los numerales 3, 7 y 9 del artículo 161 precitado.

A juicio de esta Entidad, dictar la orden a cada entidad preserva el principio fundamental a la seguridad jurídica de cada Entidad y de los solicitantes, puesto que permite que dichas instituciones actúen bajo el amparo de la ley, sin desbordar ni trasgredir los límites de su competencia, lo cual incide directamente en la materialización de las órdenes y en la garantía de los derechos del restituido.

Asimismo, en la providencia reprochada se echa de menos la aplicación del principio de coherencia externa, mediante el cual, las órdenes que dicte el Juez de restitución debe acompañarse con el ordenamiento jurídico, con el fin de garantizar en debida forma los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado.

En este caso como es evidente, no dio aplicación al artículo 6 del Decreto 2113 de 1992, que estableció las funciones del IGAC, normatividad plenamente aplicable, habida cuenta que dicha entidad integra el SNARIV, tal como lo señaló el artículo 160 de la Ley 1448 de 2011.

### **DERECHO FUNDAMENTAL VULNERADO**

Se considera vulnerado el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.

### **PRETENSIONES**

Por lo anterior, se solicita con respeto a su señoría:

- Amparar el derecho fundamental al DEBIDO PROCESO de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS y en consecuencia se sirva dejar sin efecto alguno la orden dictada en la audiencia del 18 de agosto de 2021 por el **JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO EN RESTITUCION DE TIERRAS DE IBAGUE** dentro del proceso de restitución de tierras de radicado N.º 7300131210022016-00083-00.
- Ordenar al **JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO EN RESTITUCION DE TIERRAS DE IBAGUÉ** que ordene al INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZI, y a las entidades del SNARIV que considere competentes, en el marco de los artículos 160 y 161 de la Ley 1448 de 2011, que ejerzan las acciones de su competencia para que de manera ágil y expedita realicen el levantamiento topográfico y demás gestiones pertinentes para materializar el subsidio de vivienda otorgado al solicitante HERNANDO CASTRO SANTOFIMIO dentro del proceso 7300131210022016-00083-00.

- **EXHORTAR** al **JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO EN RESTITUCION DE TIERRAS DE IBAGUÉ** para que, en los casos de duda sobre la competencia de una entidad pública que compone el SNARIV, dé aplicación al artículo 160 y 161 de la Ley 1448 de 2011, en concordancia con cada una de las normas que establecen las funciones de las entidades que hacen parte de dicho Sistema.

## **PRUEBAS Y ANEXOS**

### **Aportadas**

1. Sentencia de única instancia del 19 de julio de 2016, dentro del proceso con radicado 7300131210022016-00083-00.
2. Auto del 13 de febrero de 2019.
3. Acta de Audiencia Posfallo del 18 de agosto de 2021
4. Auto del 13 de septiembre de 2021.
5. Oficio DTTI 4585 de 2021. Solicitud de ampliación de términos.
6. Correo remisorio del oficio 4585 de 2021.
7. Oficio DTTI 4593 de 2021. Segunda solicitud de ampliación de términos.
8. Correo remisorio del Oficio DTTI 4593 de 2021.
9. Oficio DTTI 00424 remitido el 11 de marzo de 2019.
10. Oficio del 13 de marzo de 2019 remitido por la UAEGRTD.
11. Video en formato MP4 de la audiencia del 14 de octubre de 2021

### **Solicitadas**

- Copia del expediente digital del proceso 7300131210022016-00083-00, que cursa ante el despacho **JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO EN RESTITUCION DE TIERRAS DE IBAGUÉ**.

## **COMPETENCIA**

Corresponde a ustedes, jueces constitucionales, conocer de esta acción de Tutela, por la naturaleza del asunto, la calidad del accionado y domicilio del accionante donde ocurre la vulneración de los derechos fundamentales.

## JURAMENTO

Bajo la gravedad del juramento, que se entiende prestado con la presentación de este documento, manifiesto, que no he interpuesto acción de tutela ante otra autoridad por los mismos hechos.

## FUNDAMENTOS NORMATIVOS

Fundamento mi accionar en lo dispuesto en los artículos 1, 2, 4, 5, 11, 29, 48, 53, 86, 229 y 230 de la Constitución Política de Colombia y en el Decreto 2591 de 1991.

## NOTIFICACIONES


Recibo notificaciones en la Carrera 13A N.º 29 - 24 Pisos del 8 al 13 Bogotá, Dirección Jurídica y en el correo electrónico [notificacionesjudiciales@restituciondetierras.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@restituciondetierras.gov.co).  
El Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué en el correo electrónico [jccoesrt02iba@notificacionesrj.gov.co](mailto:jccoesrt02iba@notificacionesrj.gov.co)

Atentamente,

  
**MARIA DEL MAR CHAVES CHAVARRO**  
Directora (E)  
Dirección Jurídica de Restitución

Anexos: N/A

Copia: N/A

Proyectó: William Castellanos – Abogado Líder del Equipo de Acciones Constitucionales – Dirección Jurídica de Restitución. 

Revisó: Edna Patricia Rodríguez Ballén - Coordinadora GAAJ – Dirección Jurídica de Restitución 